



WOJEWODA ŁÓDZKI

Łódź, dnia 26 sierpnia 2025 r.

PNIK-I.4131.565.2025

Rada Miejska w Przedborzu

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, 1572, 1907 i 1940)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXI/133/25 Rady Miejskiej w Przedborzu z dnia 31 lipca 2025 r. w sprawie ustalenia regulaminu Targowiska Miejskiego w Przedborzu, w części obejmującej:

- § 4 załącznika do uchwały,
- § 5 ust. 1, ust. 2 oraz ust. 3 załącznika do uchwały,
- § 6 pkt 4 załącznika do uchwały,
- § 7 pkt 1, pkt 3, pkt 4 oraz pkt 7 załącznika do uchwały.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 31 lipca 2025 r. Rada Miejska w Przedborzu podjęła przedmiotową uchwałę, a o prowadzonym postępowaniu organ gminy został powiadomiony zawiadomieniem o wszczęciu postępowania z dnia 18 sierpnia 2025 r.

W odpowiedzi na ww. zawiadomienie Przewodniczący Rady Miejskiej w Przedborzu, pismem z dnia 19 sierpnia 2025 r. złożył wyjaśnienia, w których przychylił się do zastrzeżeń organu nadzoru oraz wyraził jej wolę do usunięcia zakwestionowanych zapisów z przedmiotowej uchwały.

Mimo powyższego oświadczenia organ nadzoru uznał za zasadne wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego w przypadku uchwały, której postanowienia są sprzeczne z prawem, z uwagi na wiążący go trzydziestodniowy termin do wydania stosownego aktu nadzoru.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Wydanie aktu prawa miejscowego na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym polega na wprowadzeniu do porządku prawnego nowych przepisów, które albo w ogóle nie mają odpowiednika w przepisach obowiązujących, albo przepisy te uszczegóławiają w określonym zakresie, w ramach ustawowych upoważnień. W utrwalonym orzecznictwie sądowo-administracyjnym uznaje się, że powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Zawsze bowiem tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje. Jest też dezinformujące, trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy, a więc do naruszenia wymagania adekwatności. Uchwała organu gminy nie powinna zatem powtarzać przepisów ustawowych, jak też nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą (wyrok NSA z dnia 14 maja 2015 r., sygn. akt II OSK 862/15).

Organ nadzoru stoi na stanowisku że § 4; § 5 ust. 1, 2, 3 oraz § 7 pkt 3 i 7 załącznika do uchwały naruszają art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, ponieważ regulacje te mają charakter deklaracyjny i nie wprowadzają żadnych nowych norm ani zasad postępowania, które wykraczałyby poza powszechnie obowiązujące przepisy prawa. Wskazanie, iż handel jest dozwolony na zasadach określonych prawem, jak również obowiązek przestrzegania przepisów sanitarnych, weterynaryjnych oraz przeciwpożarowych, stanowi jedynie powtórzenie oczywistych obowiązków wynikających z ustaw. Tego rodzaju sformułowania nie mają charakteru normotwórczego i są niecelowe z punktu widzenia skuteczności regulaminu.

Organ nadzoru wyraża pogląd, że § 6 pkt 4 załącznika do uchwały powiela regulacje ustawowe, ponieważ kwestie związane z zakazem reklamowania oraz sprzedaży napojów alkoholowych uregulowane są odpowiednio w art. 13¹ ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2023 r. poz. 2151 z późn. zm.), natomiast kwestie zakazu reklamowania produktów tytoniowych oraz artykułów, których sprzedaż jest zabroniona na podstawie odrębnych przepisów regulują odpowiednio art. 8 ustawy z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1162 z późn. zm.) oraz art. 20 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz.U. z 2023 r. poz. 1939 z późn. zm.). Oznacza to, że zarówno promowanie, jak i obrót tymi produktami podlegają ścisłym ograniczeniom i warunkom określonym przez ustawodawcę. Jak wskazano w przytoczonym powyżej wyroku NSA, próba powielania takich regulacji na szczeblu aktu prawa miejscowego jest działaniem niedopuszczalnym.

Organ nadzoru uznał § 7 pkt 1 załącznika do uchwały jako istotnie naruszający prawo. Zapis obligujący osoby prowadzące handel w zakresie obowiązku posiadania dokumentów stwierdzających tożsamość wykracza poza upoważnienie wynikające z art. 40 ustawy o samorządzie gminnym.

Powołany przepis nie upoważnia rady gminy do nakładania na osoby prowadzące handel dodatkowych obowiązków, w zakresie posiadania stosowanych dokumentów (w tym dokumentu tożsamości). Na brak ustawowej kompetencji do regulowania kwestii legitymowania tożsamości osób przez radę gminy wskazuje orzecznictwo sądów administracyjnych, *vide* wyrok WSA w Olsztynie z dnia 19 lipca 2022 r., sygn. akt II SA/Ol 423/22 oraz wyrok WSA w Łodzi z dnia 12 czerwca 2024 r., sygn. akt III SA/Łd 150/24.

Organ nadzoru stoi na stanowisku, że § 7 pkt 4 załącznika do uchwały powiela regulacje ustawowe, ponieważ obowiązek oznaczenia towarów ceną wynika z ustawy z dnia 9 maja 2014 r. o informowaniu o cenach towarów i usług (Dz. U. z 2023 r. poz. 168) oraz rozporządzenia z dnia 19 grudnia 2022r. ministra rozwoju i technologii w sprawie uwidaczniania cen towarów i usług (Dz. U. z 2022 r. poz. 2776). Orzecznictwo sądowe wskazuje na niecelowość oraz brak podstaw prawnych do takiego działania, *vide* wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 listopada 2015 r., sygn. akt IV SA/Wa 1773/15.

Zgodnie z doktryną, przesłanką stwierdzenia nieważności uchwały organu samorządu gminnego jest istotne naruszenie prawa. Do takich istotnych naruszeń, skutkujących nieważnością uchwały, zalicza się naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię, a także przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (wyrok NSA z dnia 17 lutego 2016 r., sygn. akt II FSK 3595/13).

Mając na względzie powyższe, w ocenie organu nadzoru, wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego eliminującego z obrotu prawnego uchwałę w opisaney części jest uzasadnione i konieczne.

Powyższe rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90-434 Łódź, ul. Piotrkowska 135), za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

WOJEWODA ŁÓDZKI

Dorota Ryl

Do wiadomości:

Burmistrz Miasta Przedborza